



Årsager til konkurrenceudsættelse i danske kommuner, 2007-2013

Fra generelle til sektorafhængige forklaringer

Foged, Søren Kjær

Published in:

Politica - Tidsskrift for politisk videnskab

Publication date:

2015

Citation for published version (APA):

Foged, S. K. (2015). Årsager til konkurrenceudsættelse i danske kommuner, 2007-2013: Fra generelle til sektorafhængige forklaringer. *Politica - Tidsskrift for politisk videnskab*, 47(1), 24-45. [2].
<http://politica.dk/tidsskriftet/udgivelser/aargang-47-nr-1-artikler-uden-faelles-tema/>

Søren Kjær Foged

Årsager til konkurrenceudsættelse i danske kommuner, 2007-2013: fra generelle til sektorafhængige forklaringer

Hvad forklarer danske kommuners konkurrenceudsættelse? Teorien identificerer fire hovedfaktorer bag konkurrenceudsættelse i form af økonomisk pres, kommunistørrelse, administrationsprofessionelle og ideologi, men dansk kommune-forskning har indtil videre fundet modstridende resultater for sammenhængen mellem de fire faktorer og brugen af private leverandører. Denne artikel bygger ovenpå eksisterende forskning ved at opstille sektorafhængige hypoteser for sammenhængen mellem hovedfaktorerne og konkurrenceudsættelse, der testes på fire teoretisk udvalgte sektorer, byudvikling og miljø, vejbelægning, hjemmehjælp og beskæftigelse. Hypoteserne testes med OLS-regressioner på hver af de fire sektorer med data fra 2007 til 2013 for alle 98 danske kommuner. Artiklen finder, at effekten af økonomisk pres, kommunistørrelse og ideologi varierer signifikant på tværs af sektorer, hvorimod effekten af administrationsprofessionelle ikke synes at være sektorafhængig.

Effekter og årsager i danske kommuners konkurrenceudsættelse
Ambitionen om at effektivisere offentlig service ved at inddrage private leverandører har stået højt på forvaltningsdagsordenen siden slutningen af 1970'erne (Pollitt og Bouckaert, 2011: 6-7). I Danmark vandt private leverandører øget indpas fra begyndelsen af 1990'erne, og den stigende brug af konkurrenceudsættelse fulgtes af vejledninger og effektanalyser iværksat af skiftende regeringer (Christensen og Petersen, 2010: 248). I takt med at offentlige organisationer imidlertid ikke konkurrenceudsatte så meget som anbefalingerne foreskrev, steg interessen i drivkræfterne bag konkurrenceudsættelse (Udliciteringsrådet, 2005). Ikke mindst de danske kommuner kom i søgelyset som politisk ansvarlige for størstedelen af de konkurrenceudsættelige services i Danmark, og denne interesse synes fastholdt i den danske forvaltningsdebat (Produktivitetskommissionen, 2014).

Også danske forskere har rettet fokus mod faktorer bag konkurrenceudsættelse med generelt modstridende resultater til følge (Christensen, Houlberg og Petersen, 2012: 53). Årsagerne hertil kan ifølge en dansk litteraturgennemgang

skyldes forskellige metoder, samt at ”den hidtidige forskning ikke systematisk har forholdt sig til, at udliciteringsbetingelser og drivkræfter kan variere mellem serviceområder” (Christensen, Houlberg og Petersen, 2012: 53). Denne artikel tager afsæt heri og undersøger årsager til konkurrenceudsættelse på fire forskellige sektorer.

Konkurrenceudsættelse defineres i artiklen som en kommunalt finansieret opgave, hvor der er konkurrence via udbud eller en fritvalgsordning (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006: 1-6). Definitionen betyder, at konkurrenceudsættelse ikke nødvendigvis involverer private leverandører, men kan være alene mellem offentlige udbydere. I praksis udgør private leverandører dog et hovedelement i konkurrenceudsættelse, særligt ved udbudsbaseret konkurrence (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2006). Artiklen disponeres ved først at gennemgå teorien bag de fire hovedfaktorer og den eksisterende forskning i Danmark. Herefter opstilles sektorafhængige hypoteser, der udledes med baggrund i tre sektorvariable, nemlig styrken af producent- og brugerinteresser, ydelsens produktionsfunktion og den anvendte markedsform. De sektorafhængige hypoteser testes endelig i analysen på fire teoretisk udvalgte sektorer.

De fire hovedfaktorer og danske forskningsresultater

International forskning i faktorer bag konkurrenceudsættelse identificerer fire hovedfaktorer bag konkurrenceudsættelse: økonomisk pres, lokalregeringens størrelse, interessegruppers styrke og lokalpolitikeres ideologi (Boyne, 1998; Bel og Fageda, 2007, 2009). Faktorerne er også de typisk undersøgte i den danske forskning (Christensen, Houlberg og Petersen, 2012: 47). Teorien foreskriver, at økonomisk pres øger konkurrenceudsættelse, fordi incitamenter til markedsafprøvning stiger, når økonomien strammer til. For kommunestørrelse er den teoretiske forventning mindre entydig, da små kommuner på den ene side kan konkurrenceudsætte for at lade private leverandører indhøste stordriftsfordele og på den anden side kan fravælge konkurrenceudsættelse grundet høje transaktionsomkostninger. Interessegrupper som virksomheder og offentligt ansatte tænkes også at påvirke konkurrenceudsættelse ved lobbyvirksomhed og i deres egenskab af vælgere, mens ideologien hos de ansvarlige politikere forventes at spille en rolle grundet forskelle i troen på samfundsgevinster ved konkurrenceudsættelse (Bel og Fageda, 2009).

I tabel 6 i det supplerende materiale opsummeres danske studier, som kvantitativt undersøger forklaringer bag konkurrenceudsættelse. Overordnet skelnes studier, der på baggrund af registerdata ser på alle kommunens opgaver (Pallesen, 2004; Bhatti, Olsen og Pedersen, 2009; Christensen, 2009; Houlberg og Dahl, 2010; Houlberg, 2012), og studier, der på baggrund af surveydata ser

på et antal udvalgte opgaver (Christoffersen og Paldam, 2003; Hansen, Mols og Villadsen, 2008). Et enkelt studie ser på tværs af sektorer med registerdata (Houlberg, 2012).

Fokuseres først på studier, der betragter alle opgaver med registerdata er billedet, at økonomisk pres i de gamle kommuner var forbundet med mindre konkurrenceudsættelse (Pallesen, 2004; Bhatti, Olsen og Pedersen, 2009; Christensen, 2009), mens der efter strukturreformen hverken identificeres en negativ eller en positiv sammenhæng (Houlberg og Dahl 2010, Houlberg 2012). I forhold til kommunestørrelse er billedet, at indbyggertal overordnet synes ukorreleret med konkurrenceudsættelse. Et enkelt studie undersøger indflydelsen fra interessegrupper og viser, at en bestemt type offentligt ansatte, administrationsprofessionelle, øger brugen af konkurrenceudsættelse (Bhatti, Olsen og Pedersen, 2009: 131-133). Endelig viser litteraturgennemgangen, at ideologi i de tidligste undersøgelser ikke havde signifikant betydning (Pallesen, 2004), men at ideologi synes korreleret med konkurrenceudsættelse efter årtusindskiftet (Bhatti, Olsen og Pedersen, 2009; Christensen, 2009; Houlberg og Dahl, 2010; Houlberg, 2012).

Sammenholdes ovenstående undersøgelser med studier af sektorer under anvendelse af surveydata (Christoffersen og Paldam, 2003; Hansen, Mols og Villadsen, 2008), er fortolkningen, at forskelle i resultaterne, foruden andre metoder, kan forklares med det mere snævre sektorfokus i disse studier. Det eneste studie, der anvender registerdata til at se på sektorafhængige sammenhænge, viser, at sammenhængen mellem de fire hovedfaktorer og konkurrenceudsættelse er forskellig på tværs af sektorer operationaliseret ved de kommunale hovedkonti (Houlberg, 2012). Opsummerende viser litteraturreviewet således et behov for forskning i sektorafhængiges sammenhænge samt et øget fokus på at sikre målingsvaliditet, der tager hensyn til, at fx visse hovedkonti indeholder meget forskelligartede opgaver og markedsformer.

Sektorafhængige forklaringer

Tre modererende variable

Denne artikel foreslår, at tre variable modererer sammenhængen mellem de fire hovedfaktorer og konkurrenceudsættelse, nemlig styrken af producent- og brugerinteresser, opgavens produktionsfunktion og den konkrete markedsform (Foged, Houlberg og Petersen, 2014: 116).

Med styrken af producent- og brugerinteresser henvises for det første til, at nogle sektorer omgærdes af stærkere politiske interesser end andre sektorer. I forhold til konkurrenceudsættelse er det især producentinteresser, der forventes at påvirke politikernes prioriteringer, idet kommunalt ansatte og deres fagfor-

eninger generelt forventes at modsætte sig konkurrenceudsættelse (Pallesen, 2003: 32; Christoffersen og Paldam, 2003; Pallesen, 2004: 576). Vælgerinteresser kan imidlertid også spille en rolle, idet politikere kan frygte stemmetab hos velorganiserede brugergrupper med koncentrerede interesser (Serritzlew, 2005). I danske kommuner findes de stærkeste producent- og brugerinteresser typisk i sektorer med forholdsvis mange og velorganiserede ansatte, hvor brugerne har relativt koncentrerede interesser, herunder folkeskole, daginstitutioner og ældreområdet, hvorimod bevågenheden er mindre for ydelser, med lavere lønandel, og hvor brugerinteresser er mere diffuse såsom vejområdet (Serritzlew, 2005: 417).

For det andet kan opgavens produktionsfunktion på forskellige sektorer påvirke kommunalpolitikernes incitament til konkurrenceudsættelse. Med produktionsfunktion forstås her produktionsomkostninger til kapital, arbejdskraft og transaktioner ved henholdsvis egenproduktion og konkurrenceudsættelse (Williamson, 1981: 558). Således vil fordelingen af faste og variable produktionsomkostninger påvirke rentabiliteten af den anvendte produktionsform (Bel og Fageda, 2009: 112), ligesom at medfølgende transaktionsomkostninger ved enten kommunal eller privat produktion skal overvejes (Brown og Potoski, 2003). I danske kommuner er der blandt andet skelnet mellem relativt kapitalintensive sektorer vedrørende visse tekniske opgaver og administration over for mere arbejdskraftintensive, borgerrettede opgaver (Houlberg, 1995). Ligeledes kan der differentieres mellem opgaver i forhold til, hvor svære de er at specificere og måle, hvilket kan påvirke transaktionsomkostningerne ved konkurrenceudsættelse (Brown og Potoski, 2003: 444-445).

Endelig kan sektorområdets konkrete markedsform spille en rolle, idet det konkrete formål og den institutionelle ramme for brugen af private leverandører kan påvirke incitament hos kommunalpolitikere, leverandører og brugere (Savas, 1987). I en dansk kontekst er det blandt andet forskellen på udlicitering og fritvalgsordninger, der springer i øjnene. Ved udlicitering er det således kommunalbestyrelsen, der afgør, om en opgave skal udbydes, og hvem der tildeles opgaven, hvorimod det på fritvalgsområdet i sidste ende er borgerne, der træffer leverandørbeslutningen. På fritvalgsområdet drives efterspørgslen således i højere grad af borgerne, samtidig med at konkurrenceudsættelse også formodes at være mere udbudsrevet, da de private leverandører, som en del af deres beslutning om at lade sig godkende, må afgøre, om kommunens borgere udgør et profitabel kundegrundlag (Højlund, 2006; Rostgaard, 2006; Krevi, 2011). Kommunalpolitikerne kan rigtignok påvirke konkurrenceudsættelsen på fritvalgsområdet gennem en række indirekte mekanismer såsom kommu-

nens organisering og fastsættelse af serviceniveau og pris, men kommunalpolitikernes rolle må generelt opfattes som mere begrænset end under udlicitering.

Foruden sondringen mellem udlicitering/udbudsgaver og fritvalgsordninger kommer også centrale variationer i den konkrete markedsanvendelse, fx om de private leverandører er i direkte konkurrence med den kommunale produktion eller snarere bruges som en buffer til kommunal produktionskapacitet (Rambøll, 2012: 15).

Sektorafhængige hypoteser

Givet de tre modererende variable opstilles herunder sektorafhængige hypoteser for sammenhængen mellem de fire hovedfaktorer. For økonomisk pres forventes sammenhængen at være modereret af styrken af producent- og brugerinteresser samt markedsformen. For udbudsgaver forventes det således, at økonomisk pres reducerer anvendelsen af private leverandører i sektorer med stærke producent- og brugerinteresser, fordi kommunalt ansatte modsætter sig konkurrenceudsættelse i økonomiske nedgangstider, hvor privat produktion hyppigere anvendes som alternativ, frem for supplement, til kommunal produktion og derfor kan koste kommunale arbejdspladser. Modstanden fra kommunalt ansatte vil derimod være mindre hård under ressourcerigelighed, hvor private leverandører oftere udgør et supplement til kommunal egenproduktion (Pallesen, 2004: 576). I sektorer med relativt svage producent- og brugerinteresser er den forventede sammenhæng imidlertid positiv, idet økonomisk pres på dette område skærper organisationens fokus på omkostninger og derfor tilskynder kommunen til markedsafprøvning. Økonomisk pres for konkurrenceudsættelse findes også på områder med stærkere producent- og brugerinteresser, men forskellen er her, at tilskyndelsen til konkurrenceudsættelse mere end opvejes af de stigende politiske omkostninger ved konkurrenceudsættelse. For fritvalgsområdet påvirkes sammenhængen mellem økonomisk pres og konkurrenceudsættelse af de private aktørers incitamenter til at bedrive virksomhed i kommunen, hvilket igen er mere oplagt, når den økonomiske situation er god, og sandsynligheden for serviceudvidelser og et velstående kundegrundlag stiger. Hypotesen bliver derfor:

H1: På udbudsområdet er økonomisk pres negativt associeret med konkurrenceudsættelse for opgaver med stærke producent- og brugerinteresser og positivt associeret med konkurrenceudsættelsen for opgaver med svage producent- og brugerinteresser. For fritvalgsgaver er sammenhængen negativ.

For kommunestørrelse foreslås det, at sammenhængen mellem indbyggertal og konkurrenceudsættelse modereres af opgavens produktionsfunktion og markedsformen. For udbudsopgaver synes to sideløbende effekter at være i spil. På den ene side betyder høje faste omkostninger, at små kommuner kan have incitamenter til konkurrenceudsættelse, fordi store kapitalinvesteringer ofte ikke står mål med kommunens produktionsgrundlag, hvorved stordriftsfordele kan indhøstes af private leverandører, der opererer på tværs af kommunegrænser (Ferris og Graddy, 1994). På den anden side betyder høje transaktionsomkostninger, at konkurrenceudsættelse er mere attraktivt for store kommuner, fordi transaktionsomkostninger oftere kan betale sig, når opgavevolumenen er stor (Bel og Miralles, 2003: 1332). I denne artikel fokuseres på ydelsens kompleksitet som påvirkende transaktionsomkostningerne (Brown og Potoski, 2003). For fritvalgsområdet forventes det ikke, at kommunestørrelsen påvirker konkurrenceudsættelse, da private leverandører på den ene side kan ønske et stort kundegrundlag, men på den anden side kan lade sig afskrække af at være forsyningsansvarlige for et stort antal brugere (Krevi, 2011). Hypotesen bliver således:

H2: På udbudsområdet er kommunestørrelse negativt associeret med konkurrenceudsættelse for enkle, kapitalintensive opgaver og positivt associeret med konkurrenceudsættelse for komplekse, arbejdskraftintensive opgaver. For fritvalgsopgaver forventes ikke en sammenhæng.

Sammenhængen mellem den tredje hovedfaktor administrationsprofessionelle og konkurrenceudsættelse forventes at blive moderet af opgavens produktionsfunktion og markedsformen. For udbudsopgaver kan administrationsprofessionelle være relateret til konkurrenceudsættelse enten ved, at de administrationsprofessionelles evner gør det lettere og billigere for kommunen at gennemføre udbudsprocesser (kompetenceargumentet), eller ved at de pågældende administrationsprofessionelle forfølger personlige interesser i udfordrende arbejdsopgaver (interesseargumentet) (Bhatti, Olsen og Pedersen, 2009: 125-126). Der lægges i denne artikel vægt på kompetenceargumentet, hvor man kan forestille sig, at effekten vil modereres af opgavens produktionsfunktion, således at effekten af administrationsprofessionelle især slår igennem for mere komplekse opgaver, hvor behovet for juridisk-økonomiske kompetencer er større (Houlberg, 2012: 26), og hvor kommunen givetvis kan spare penge ved at løfte udbudsprocesserne selv frem for at købe ekstern konsulenthjælp. Ved komplekse opgaver forstås ydelser, som er svære at beskrive i en kontrakt, og hvor det efterfølgende er besværligt at måle på leverandørernes resultater

Tabel 1: Overblik over sektorafhængige hypoteser

Hovedfaktor	Sektormoderation	Hypotese
Økonomisk pres	Producent- og brugerinteresser, markedsform	H1: På udbudsområdet er økonomisk pres negativt associeret med konkurrenceudsættelse for opgaver med stærke producent- og brugerinteresser og positivt associeret med konkurrenceudsættelsen for opgaver med svage producent- og brugerinteresser. For fritvalgsopgaver er sammenhængen negativ.
Kommunestørrelse	Opgavens produktionsfunktion, markedsform	H2: På udbudsområdet er kommunestørrelse negativt associeret med konkurrenceudsættelse for enkle, kapitalintensive opgaver og positivt associeret med konkurrenceudsættelse for komplekse, arbejdskraftintensive opgaver. For fritvalgsopgaver forventes ikke en sammenhæng.
Administrationsprofessionelle	Opgavens produktionsfunktion, markedsform	H3: På udbudsområdet er administrationsprofessionelle positivt associeret med konkurrenceudsættelse for komplekse opgaver. For fritvalgsopgaver forventes ikke en sammenhæng.
Ideologi	Markedsform	H4: På udbudsområdet er andelen af venstreorienterede byrådsmandater negativt associeret med konkurrenceudsættelse for opgaver, hvor privat produktion er i direkte konkurrence med kommunal produktion. For fritvalgsopgaver forventes ikke en sammenhæng.

(Brown og Potoski, 2003: 444). For fritvalgsområdet forventes ikke en sammenhæng mellem administrationsprofessionelle og konkurrenceudsættelse, da kompetenceargumentet vedrører kommunens produktionsovervejelser, hvilket skulle spille en mindre rolle på fritvalgsområdet, der i højere grad forventes drevet af brugernes efterspørgsel og udbuddet af private leverandører. Hypotesen er derfor:

H3: På udbudsområdet er administrationsprofessionelle positivt associeret med konkurrenceudsættelse for komplekse opgaver. For fritvalgsopgaver forventes ikke en sammenhæng.

Endelig foreslås det, at betydningen af ideologi modereres af den konkrete markedsform. For det første forventes det, at ideologi især slår igennem for udbudsopgaver frem for fritvalgsopgaver, da kommunalpolitikerne spiller en mere direkte rolle, når der skal træffes beslutninger om udlicitering sammenlignet med fritvalgsordninger. For det andet synes det centralt, om konkurrenceudsættelse anvendes som alternativ eller supplement til kommunal produktion. I sektorer, hvor hele eller næsten hele den kommunale opgaveløsning er i konkurrence med privat produktion, vil ideologi formentlig spille en større rolle end i sektorer, hvor konkurrenceudsættelse i højere grad anvendes som en måde at tilpasse produktionen til skiftende efterspørgsel på (Rambøll, 2012). Den supplerende anvendelse af private leverandører vil formentlig udløse mindre ideologisk uenighed end det tilfælde, hvor privat og kommunal produktion er i mere direkte konkurrence. Hypotesen er dermed:

H4: På udbudsområdet er andelen af venstreorienterede byrådsmandater negativt associeret med konkurrenceudsættelse for opgaver, hvor privat produktion er i direkte konkurrence med kommunal produktion. For fritvalgsopgaver forventes ikke en sammenhæng.

Metode og indikatorer

De estimerede modeller

De fire opstillede hypoteser testes med fire modeller, én for hver af sektorerne byudvikling og miljø, vejbelægning, hjemmehjælp og beskæftigelse. Modellerne estimeres med OLS på data fra 2007 til 2013 for alle 98 kommuner (nyeste tilgængelige data). OLS er en hyppigt anvendt estimationsmetode, når den afhængige variabel, som i dette tilfælde er en procentvariabel, hvor en stor del af observationerne ikke presses sammen ved yderpunkterne, hvor en Tobit-model ellers kan være at foretrække¹ (Blom-Hansen, Monkerud og Sørensen, 2006: 459).

Da sammenhængen mellem de fire hovedfaktorer og konkurrenceudsættelse testes på fire forskellige sektorer, kan modellen i generel form skrives som:

$$\text{Konkurrenceudsættelse}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Økonomisk pres}_{it} + \beta_2 \text{Kommunestørrelse}_{it} + \beta_3 \text{Administrationsprofessionelle}_{it} + \beta_4 \text{Ideologi}_{it} + \beta_5 \text{Årsdummies}_t + \beta_6 \text{Kontrolvariable}_{it} + \varepsilon_{it}$$

hvor *Konkurrenceudsættelse_{it}* er graden af konkurrenceudsættelse på hver af de fire sektorer, og hvor de anvendte kontrolvariable, *β₆Kontrolvariable_{it}*, varierer for de enkelte sektorer. Antagelsen om, at fejllædet, *ε_{it}*, er ukorreleret med de uafhængige variable, søges opfyldt ved at inkludere kontrolvariable og årsdummies. Styrken ved at anvende niveauvariable er, at variation udnyttes både på tværs af kommuner og over tid, samt at en alternativ brug af ændringsvariable ville medføre meget begrænset variation i flere af de uafhængige variable. Udfordringen ved metoden er omvendt den mulige sårbarhed over for uobserverede variable og omvendt kausalitet (Stock og Watson, 2012: 358-369). Angående uobserverede variable kan eksempelvis nævnes den kommunale tradition for konkurrenceudsættelse og organisatoriske forskelle mellem kommunerne (Houlberg og Dahl, 2010). Den statslige regulering er også en mulig uobserveret variabel, idet der fra 2007 til 2013 har været visse ændringer i reguleringsrammen, herunder skiftende hensigtserklæringer i den årlige økonomiaftale mellem staten og KL om målsætningen for kommunernes samlede konkurrenceudsættelse (Christensen og Petersen, 2010: 248). Under forudsætning af at den statslige regulering påvirker kommunerne på samme måde, indfanges disse ændringer dog af de inkluderede årsdummies.

Vedrørende omvendt kausalitet er det ikke mindst inklusionen af administrationsprofessionelle, der udgør en udfordring, da det ikke kan afgøres, om konkurrenceudsættelsen øges, fordi der er flere administrationsprofessionelle i kommunen, eller om der omvendt ansættes flere administrationsprofessionelle for at kunne gennemføre udbudsopgaver (Foged, Houlberg og Petersen, 2014: 114). Denne udfordring håndteres via variation på den anvendte markedsform, da vi på fritvalgsområdet ikke forventer en signifikant sammenhæng mellem administrationsprofessionelle og konkurrenceudsættelse, såfremt sammenhængen er eksogen. På fritvalgsområdet er det således brugerne, og ikke kommunalpolitikere, der vælger de private leverandører, hvilket betyder, at drivkræfter begrundet med kommunens kompetencer i mindre grad bør spille en rolle. Er sammenhængen mellem administrationsprofessionelle og konkurrenceudsættelse imidlertid lige så stærk eller stærkere på fritvalgsområdet end for komplekse opgaver på udbudsområdet, kan det indikere en endogen sammenhæng. Omvendt kausalitet kan også have betydning for økonomisk pres, da konkurrenceudsættelse ofte har som formål at forbedre kommunens økonomiske situation, men denne udfordring håndteres ved målingen af va-

riablen, der netop udtrykker forholdet mellem et objektivt udgiftsbehov og beskatningsgrundlag (ved en landsgennemsnitlig skatteprocent), der således er uafhængig af de økonomiske effekter af konkurrenceudsættelse.

Endelig kan autokorrelation også være en udfordring, da niveauet for konkurrenceudsættelse i den samme kommune typisk vil være korreleret over tid, ligesom konkurrenceudsættelse på en sektor kan påvirke kommunens konkurrenceudsættelse på en anden sektor. Autokorrelation håndteres ved at anvende klyngekorrigerede standardfejl, hvor den enkelte kommune udgør en klynge, således at estimerne, udover heteroscedasticitet, er robuste over for autokorrelerede fejlede inden for den samme kommune (Stock og Watson, 2012: 406).

De fire sektorer

De fire valgte sektorer er byudvikling og miljø, vejbelægning, hjemmehjælp og beskæftigelse. De fire sektorer er udvalgt med henblik på at teste de opstillede hypoteser samt at sikre høj målingsvaliditet, hvor de konkurrenceudsatte opgaver og den konkrete markedsform kan beskrives relativt præcist.

Byudvikling og miljø er valgt som en teknisk sektor, hvor styrken af producent- og brugerinteresser er relativt svag. Sektoren har således relativt få kommunalt ansatte grundet sin beskedne andel i den kommunale økonomi, mens der ikke er en specifik målgruppe, hvis indkomst afhænger tæt af opgaveudførelsen. Inden for byudvikling og miljø findes en række tekniske opgaver, herunder drift af grønne områder og parker, vedligeholdelse og drift af kommunale bygninger, forureningsundersøgelser og beredskab. De oftest konkurrenceudsatte opgaver inden for byudvikling og miljø har typisk været drift af parker og grønne områder, drift og vedligeholdelse af bygninger samt beredskab (KL, 2001: 27). Vedrørende opgavernes produktionsfunktion er ydelserne kendetegnet ved at kræve en moderat grad af kapitalinvesteringer og være relativt simple at beskrive og måle (KL, 2001). Endelig er den dominerende markedsform udlicitering, hvor den private leverandør i de fleste tilfælde er i direkte konkurrence med kommunal produktion om hele kommunens opgaveløsning (KL, 2001: 34).

Den anden valgte sektor, vejbelægning, er ligeledes en teknisk opgave med relativt svage producent- og brugerinteresser (Serritzlew, 2005: 417), hvor den dominerende markedsform er udlicitering, og hvor den private og kommunale produktion normalt er i direkte konkurrence. Vejbelægning involverer asfaltarbejde som reparationsarbejde på eksisterende slidlag eller udlæg af helt ny belægning (Udbudsrådet, 2012). Modsat byudvikling og miljø samt det øvrige vejserviceområde, er vejbelægning imidlertid karakteriseret ved at være mere kapitalintensivt og have en mindre stabil efterspørgsel, da behovet for asfaltar-

bejder er meget afhængig af vejforhold (Udbudsrådet, 2012: 11). Dette skulle gøre sektoren oplagt til konkurrenceudsættelse for mindre kommuner.

Den tredje sektor, hjemmehjælp, er kendetegnet ved relativt stærke producent- og brugerinteresser, da social- og sundhedsassistenter udgør en stor medarbejdergruppe med en relativt høj organiseringsgrad, og hvor de ældre og deres pårørende har en koncentreret interesse i omsorgsproduktionen (Serritzlew, 2005: 417). Inden for hjemmehjælpssektoren skelnes særligt tre konkurrenceudsatte opgaver vedrørende praktisk hjælp, personlig pleje og madservice (Krevi, 2011: 6). Angående ydelsernes produktionsfunktion kræver hjemmehjælp en relativt høj grad af arbejdskraft, samtidig med at opgaverne, særligt for praktisk hjælp og personlig pleje, er relativt komplekse at beskrive og måle. Hjemmehjælp er endelig kendetegnet ved fritvalgskonkurrence, hvor den dominerende inddragelsesform har været godkendelsesmodellen, hvor private leverandører søger om godkendelse i den enkelte kommune, og herefter betales kommunens gennemsnitlige, langsigtede omkostninger (Krevi, 2011). Med lovændringen i 2013, hvor det blev muligt for kommunen at udbyde hjemmehjælpsdriften uden selv at miste retten til at være fritvalgsleverandør, er flere kommuner begyndt at eksperimentere med en udbudsbaseret udgave af fritvalgsordningen, hvor der også indføres en konkurrence på pris (Udbudsportalen, 2014). I den analyserede periode, 2007-2013, har godkendelsesmodellen dog været den klart dominerende.

Den sidste sektor, beskæftigelse, vedrører den kommunale beskæftigelsesindsats for ikke-forsikrede ledige i hele analyseperioden samt forsikrede ledige siden 2009 (Rigsrevisionen, 2013). Beskæftigelsesområdet er kendetegnet ved moderate til stærke producent- og brugerinteresser, idet både antallet af sagsbehandlere og deres organiseringsgrad er relativt højt, mens brugerne i form af de ledige i nogen grad har koncentrerede interesser i indholdet af beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesopgaverne kræver en relativt stor andel af arbejdskraft, ligesom opgaverne er svære at beskrive og måle. De konkurrenceudsatte beskæftigelsesopgaver vedrører ydelser rettet mod forsikrede ledige og de jobklare, ikke-forsikrede ledige, herunder kontaktfølg, aktivering og virksomhedsrettede tiltag (Rambøll, 2012; Rigsrevisionen, 2013). Den dominerende markedsform inden for sektoren er udbud, hvor de private leverandører hovedsageligt anvendes som supplement til jobcenterets kerneydelse ud fra en driftsøkonomisk betragtning, hvor den kommunale kapacitet kan tilpasses ændret ledighed eller statslige lovændringer (Rambøll, 2012: 3). For opgaver over 0,5 mio. kr. er de private leverandører altid valgt efter udbud, men udbuddet kan enten være afholdt af kommunen selv i form af en lokal aftale eller være afholdt af staten via rammeaftaler, som kommunerne herefter kan betjene sig

Tabel 2: Forventet sammenhæng mellem de fire hovedfaktorer og konkurrenceudsættelse på de udvalgte sektorer

Sektor	Sektormoderation		Forventede sammenhænge			
	Styrke af producent- og brugerinteresser	Opgavens produktionsfunktion	Markedsform	Økonomisk pres	Kommune- størrelse	Adm. professionel Ideologi
Byudvikling og miljø	Svage	Simple, moderat arbejdskraftintensiv	Udlicitering, alternativ	+		-
Vejbelægning	Svage	Simple, kapitalintensiv	Udlicitering, alternativ	+	-	-
Hjemmehjælp	Stærke	Kompleks, arbejdskraftintensiv	Frit valg	-		
Beskæftigelse	Moderate/stærke	Kompleks, arbejdskraftintensiv	Udlicitering, supplement	-	+	+

Note: + indikerer en forventet positiv sammenhæng, - indikerer en forventet negativ sammenhæng, og intet symbol er udtryk for, at der ikke forventes en sammenhæng.

af. I tabel 2 er de fire sektorer beskrevet på de tre modererende variable, ligesom de teoretiske forventninger er præsenteret.

Data og indikatorer

I tabel 7, i det supplerende materiale, ses operationaliseringen af de inkluderede variable. De afhængige variable måles ved 2012-definitionen af privatleverandørindikatoren, PLI, som måler andelen af kommunale tjenesteydelser, der udføres af private leverandører, ud af kommunens samlede konkurrenceudsættelige udgifter. Indikatoren udtrykker således kommunens anvendelse af private leverandører snarere end konkurrenceudsættelse per se (Houlberg og Petersen, 2012).

Økonomisk pres måles ved forholdet mellem kommunens udgiftsbehov og indtægtsgrundlag målt som summen af beskatningsgrundlag, udligning og tilskud samt nettorenter. Stordriftsfordele måles ved en logaritme til indbyggertallet, som synes at være den mest hensigtsmæssige måde at indfange stordriftsfordele på sammenlignet med andre tidligere anvendte skala-indikatorer som arealstørrelse og befolkningstæthed. Administrationsprofessionelle måles som antallet af medlemmer af Dansk Jurist- og Økonomforbund (DJØF) pr. 10.000 indbyggere i kommunen (Bhatti, Olsen og Pedersen, 2009). Endelig inkluderes en indikator for ideologi i form af andelen af venstreorienterede mandater, kodet som Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. De inkluderede kontrolvariable består af Ø-kommuner, der kontrollerer for særlige produktionsvilkår i disse kommuner, samt en dummy for sammenlægningskommuner, der indfanger kommunalreformeffekter. Der kontrolleres for tidsmæssige trends i konkurrenceudsættelsen ved at medtage årsdummies. Endelig er der medtaget kontrolvariable, som er specifikke for de enkelte sektorer, og som har til formål at kontrollere for variationer i efterspørgsel uafhængigt af indbyggertal. For vejbelægning er der medtaget den kommunale vejlængde set i forhold til kommunens indbyggertal, for hjemmehjælp kontrolleres for andelen af ældre over 65 år, og for beskæftigelse medtages kommunens arbejdsløshedsprocent. Deskriptiv statistik over de inkluderede variable ses i tabel 3, hvor det blandt andet fremgår, at observationsantallet for vejbelægning er lavere end for de øvrige variable, fordi variabelen som tidligere nævnt påvirkes af ustabil efterspørgsel, hvor der i nogle år ikke er registreret udgifter i regnskabssystemet.

Tabel 3: Deskriptiv statistik for inkluderende variable

Variabel	Observationer	Middelværdi	Std. afv.	Minimum	Maksimum
PLI - alle områder	686	24,4	4,0	15,6	44,1
PLI - byudvikling og miljø	686	42,0	16,1	5,9	100,0
PLI - vejbelægning	496	75,7	27,3	0,0	100,0
PLI - hjemmehjælp (frit valg)	686	15,2	8,6	1,2	66,9
PLI - beskæftigelse	685	48,6	19,2	1,6	95,3
Økonomisk pres	686	31,2	4,3	16,9	44,0
Kommunestørrelse (indbyggertal)	686	56.432	62.852	1.839	559.440
Administrationsprofessionelle (pr. 10.000 indb.)	686	8,3	4,1	0,0	28,5
Andel venstreorienterede mandater	677	44,6	13,3	10,5	78,9
Ø-kommune	686	0,05	0,22	0,0	1,0
Sammenlagt i 2007	686	0,67	0,47	0,0	1,0
Vejlængde (meter pr. indb.)	686	16,0	11,5	0,8	75,3
Andel ældre over 65	686	17,9	3,3	10,0	33,2
Andel arbejdsløse	686	4,8	1,9	1,1	11,0

Empiriske fund og diskussion

Resultater

I tabel 4 fremgår resultaterne fra de fire sektormodeller (samt resultaterne fra en model, hvor kommunens totale konkurrenceudsættelse er afhængig variabel). Vedrørende sammenhængen mellem økonomisk pres og konkurrenceudsættelse var forventningen en positiv sammenhæng for byudvikling og miljø samt vejbelægning og en negativ sammenhæng for hjemmehjælp og beskæftigelse. Forventningen bekræftes på tre af de fire sektorer. For byudvikling og miljø er sammenhængen positiv og højsignifikant, således at en stigning i økonomisk pres på en standardafvigelse øger konkurrenceudsættelsen med 3,5 procentpoint. Omvendt er sammenhængen mellem økonomisk pres og konkurrenceudsættelse højsignifikant og negativ for hjemmehjælp, således at en forbedring af den økonomiske situation med en standardafvigelse øger konkurrenceudsættelsen med 2,0 procentpoint. Også forventningen til beskæftigelsessektoren bekræftes, da sammenhængen mellem økonomisk pres og konkurrenceudsættelse er negativ og signifikant ved 10 pct.-niveauet. For beskæftigelse er en stigning i økonomisk pres på en standardafvigelse associeret med en reduktion

i konkurrenceudsættelsen på 4,2 procentpoint. For vejbelægning er sammenhængen modsat forventningen ikke signifikant.

For sammenhængen mellem kommunestørrelse og konkurrenceudsættelse var forventningen en negativ association for vejbelægning og en positiv sammenhæng for beskæftigelse, mens der for byudvikling og miljø samt hjemmehjælp ikke forventedes en sammenhæng. Hypoteserne er igen bekræftet for tre ud af fire sektorer. På vejbelægning er sammenhængen som forventet negativ og signifikant (ved 10 pct.-niveauet), således at en fordobling af kommunestørrelsen er associeret med et fald i konkurrenceudsættelsen på 7,6 procentpoint. Tilsvarende er den forventede positive og signifikante sammenhæng indfriet for beskæftigelse, hvor en fordobling af kommunestørrelsen øger konkurrenceudsættelsen med 5,5 procentpoint. For byudvikling og miljø er sammenhængen som forventet insignifikant, mens der mod forventning estimeres en signifikant, negativ sammenhæng på hjemmehjælpsområdet.

For sammenhængen mellem antallet af administrationsprofessionelle og konkurrenceudsættelse var forventningen en positiv sammenhæng for beskæftigelse, hvorimod der ikke forventedes en sammenhæng for de tekniske sektorer og hjemmehjælpsområdet. Hypoteserne er her bekræftet for tre ud af fire sektorer, idet den estimerede sammenhæng er insignifikant på alle sektorer, også for beskæftigelsesområdet. På alle områder er koefficienterne godt nok positive, men kun for hjemmehjælpsområdet er sammenhængen tæt på at være signifikant ved konventionelle niveauer.

Endelig var forventningen for sammenhængen mellem andelen af venstreorienterede byrådsmandater og konkurrenceudsættelse en negativ sammenhæng for byudvikling og miljø samt vejbelægning, hvorimod der ikke forventedes en sammenhæng for hjemmehjælp og beskæftigelse. Denne hypotese er bekræftet på tre ud af fire sektorer. For byudvikling og miljø identificeres således en negativ og højsignifikant sammenhæng, hvor en stigning i andelen af venstreorienterede byrådspolitikere med 10 procentpoint forventes at øge konkurrenceudsættelsen med 3,0 procentpoint. Et negativt estimat i samme størrelsesorden findes for vejbelægning, hvor sammenhængen imidlertid ikke bekræftes ved et 10 pct. signifikansniveau. For hjemmehjælp og beskæftigelse er sammenhængen som forventet insignifikant.

Med statistisk signifikans som afgørelsesgrundlag er de sektorafhængige forventninger bekræftet i 12 ud af 16 tilfælde. Generelt klarer særligt de politiske forklaringer sig godt, idet producent- og brugerinteresser synes at moderere sammenhængen mellem økonomisk pres og konkurrenceudsættelse, ligesom politisk ideologi især har betydning, når den konkrete markedsform involverer en direkte konkurrence mellem kommunal og privat produktion. For både

Tabel 4: Faktorer bag konkurrenceudsættelse på fire sektorer, 2007-2013

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Alle områder	Byudvikling og miljø	Vejbelægning	Hjemmehjælp (frit valg)	Beskæftigelse
Økonomisk pres	-0,0516 (-0,65)	0,867*** (2,69)	-0,551 (-0,49)	-0,498*** (-3,50)	-1,043* (-1,93)
Kommunestr. (log)	-0,836 (-1,56)	-1,772 (-0,84)	-7,642* (-1,91)	-1,958* (-1,83)	5,527** (2,40)
Adm.prof. (pr. 10.000 indb.)	0,370** (2,51)	0,247 (0,48)	0,699 (1,08)	0,681 (1,48)	0,195 (0,46)
Andel venstreorienterede mandater	-0,0243 (-1,09)	-0,300*** (-2,85)	-0,316 (-1,02)	0,0761 (1,49)	0,122 (0,93)
Ø-kommune	0,323 (0,17)	11,22 (1,13)	-15,37 (-1,49)	-6,947 (-1,58)	-2,827 (-0,30)
Sammenlagt i 2007	0,892 (1,01)	3,515 (0,92)	8,498 (0,93)	1,490 (0,57)	-1,265 (-0,38)
Årsdummies (ref. = 2007)					
2008	1,202*** (5,51)	1,681 (1,33)	-2,639 (-0,95)	0,0159 (0,03)	3,949* (1,77)
2009	1,192*** (3,18)	0,303 (0,19)	-5,381 (-1,41)	-1,678 (-1,52)	10,74*** (4,17)
2010	1,865*** (4,34)	-1,598 (-0,89)	-2,858 (-0,91)	-3,804** (-2,43)	17,70*** (6,14)
2011	1,509*** (3,71)	-1,158 (-0,64)	-2,647 (-0,73)	-4,326** (-2,48)	18,34*** (5,35)
2012	1,629*** (2,90)	-1,782 (-0,78)	2,724 (0,78)	-3,875 (-1,62)	18,72*** (6,30)
2013	1,874*** (3,02)	0,125 (0,05)	1,530 (0,40)	-4,007 (-1,38)	16,35*** (5,42)
Vejlængde (meter pr. indb.)			0,356 (0,65)		
Antal ældre over 65				0,00966 (0,03)	
Andel arbejdsløse					
Konstant	30,87*** (5,86)	42,73** (2,01)	172,9*** (3,48)	44,26*** (2,90)	-0,513 (-0,39)
N	677	677	493	677	676
r ²	0,204	0,170	0,105	0,226	0,254
F	12,25	3,748	2,139	6,470	10,72

Note: * signifikant ved 0,10-niveau, ** signifikant ved 0,05-niveau, *** signifikant ved 0,01-niveau. Poolede OLS-regressioner med klyngekorrigerede standardfejl, hvor den enkelte kommune udgør en klynge. Ustandardiserede betakoefficienter med t-værdi i parentes. Største DFBETA for sektormodellerne er 0,48 for kontrolvariablen Ø-kommune i model 2 og største VIF er 5,32 for Vejlængde (meter pr. indb.) i model 3. For vejbelægning vælger nogle kommuner at udluciere hele området, og som robusthedstest er der derfor gennemført en Tobit-regression for sektoren (ikke vist her), hvilket giver stort set identiske resultater som ved OLS. Alle 98 kommuner indgår i specifikationerne.

økonomisk pres og ideologi er vejbelægning det område, hvor den forventede sammenhæng udebliver.

For de økonomisk orienterede forklaringer angående opgavernes produktionsfunktion er resultaterne mere blandede. Vedrørende kommunestørrelse klarer hypoteserne sig udmærket, da private leverandører synes at udnytte stor-driftsfordele til i højere grad at varetage kapitalintense opgaver med ustabil efterspørgsel for små kommuner, mens mere komplekse beskæftigelsesopgaver med højere forventelige transaktionsomkostninger, synes at afholde mindre kommuner fra udbud. Den negative sammenhæng mellem kommunestørrelse og konkurrenceudsættelse for hjemmehjælp var imidlertid ikke forventet, og en mulig årsag til dette er, at indbyggertallet opfanger variation fra uobserverede variable som eksempelvis private leverandørincitamenten til at blive godkendt i kommunen, der igen kan være afhængig af de ældres velstandsniveau og brugen af en distriktsopdeling (Krevi, 2011: 24). Forklaringer med baggrund i opgavernes produktionsfunktion har dog de største problemer vedrørende effekten af administrationsprofessionelle, hvor der mod forventning ikke findes en signifikant sammenhæng for beskæftigelse. Dette kan måske betyde, at administrationsprofessionelle er en mere generel, og altså ikke sektorafhængig, drivkraft bag konkurrenceudsættelse, men effekten kan også være udtryk for omvendt kausalitet, hvilket støttes af, at den stærkeste positive sammenhæng findes på fritvalgsområdet, der netop skulle være så påvirkelig af administrationsprofessionelle, hvis påvirkningen herfra var eksogen.

Robusthedstest og diskussion

For at afprøve robustheden af resultaterne i tabel 4 er der gennemført en række alternative tests. For det første er der anvendt alternative indikatorer for henholdsvis økonomisk pres og ideologi, som tidligere er benyttet i litteraturen (se tabel 6 i det supplerende materiale). For økonomisk pres er beskatningsgrundlaget pr. indbygger anvendt som en alternativ indikator, mens en dummy for borgmesterfarven er anvendt som en alternativ indikator for ideologi. Resultaterne fra disse regressioner er gengivet i tabel 8 i det supplerende materiale og viser helt analoge resultater som i hovedmodellerne. For det andet er der også gennemført en formel signifikanstest af de sektorafhængige hypoteser for at sikre, at de fundne sektorforskelle ikke er tilfældige. De opstillede hypoteser argumenterer således for, at effekten af de fire hovedfaktorer varierer på tværs af sektorerne. Denne forventning kan testes ved at sammenligne de estimerede effekter af de fire hovedfaktorer på tværs af sektorer ved hjælp af metoden seemingly unrelated estimates, som både tillader sammenligning af estimater på overlappende datasæt, som der er tale om her, og giver mulighed for at

specificere klyngerobuste standardfejl (Stata, 2014: 1-2). Resultaterne herfra er gengivet i tabel 5, der viser estimerede sandsynligheder for, at koefficienterne for hver af de fire hovedfaktorer er identiske på tværs af sektorer.

Som forventet er hovedfaktorernes effekt på konkurrenceudsættelse signifikant forskellig for økonomisk pres, kommunestørrelse og ideologi, når estimerterne på alle fire sektorer sammenlignes i kolonnen længst til højre. For administrationsprofessionelle varierer effekten ikke på tværs af sektorer, og resultaterne er dermed samlet set i overensstemmelse med fortolkningen af modellerne i tabel 4. Af tabel 5 fremgår det desuden, hvorvidt faktorernes effekt er signifikant forskellig når sektorerne sammenlignes enkeltvis med hinanden. For økonomisk pres og ideologi er effekten på konkurrenceudsættelse således signifikant forskellig, når byudvikling og miljø sammenlignes med henholdsvis hjemmehjælp og beskæftigelse. For kommunestørrelse er effekten på konkurrenceudsættelse tilsvarende signifikant forskellig, når beskæftigelsesområdet sammenlignes med de øvrige tre sektorer.

Implikationerne af de fundne resultater kan for det første anskues fra et forskningsperspektiv. Her viser resultaterne, at årsagerne til konkurrenceudsættelse varierer betydeligt på tværs af sektorer, og det foreslås konkret, at styrken af producent- og brugerinteresser, ydelsens produktionsfunktion og den konkrete markedsform påvirker mekanismerne bag konkurrenceudsættelse. Især synes det afgørende at klarlægge de politiske faktorer, der omgærdet konkurrenceudsættelse, hvor de vigtigste spørgsmål bliver, om konkurrenceudsættelsen finder sted i en sektor med stærke eller svage producent- og brugerinteresser, samt om den private og kommunale produktion er i direkte konkurrence med hinanden. Betragtes artiklens indsigter i et policyperspektiv er implikationerne også bemærkelsesværdige. En politisk ambition om at øge konkurrenceudsættelsen er således mest oplagt at gennemføre for opgaver, hvor hverken producenter, brugere eller politisk ideologi hindrer konkurrenceudsættelse. Dette vil fx gælde sektorer, hvor der gennemføres udvidelser af den kommunale kapacitet, fx som konsekvens af stigende efterspørgsel eller en forbedret intern økonomi, der muliggør en serviceudvidelse. Set i dette lys er det fx forbundet med færre politiske risici at øge konkurrenceudsættelsen på ældreområdet, hvor den demografiske udvikling betyder et stigende kapacitetsbehov, sammenlignet med daginstitutionsområdet, hvor en øget anvendelse af private leverandører i højere grad vil reducere den kommunale produktion. Foruden udviklingen i sektorens kapacitet er en alternativ måde at øge konkurrenceudsættelse på simpelthen at gennemføre fritvalgsordninger, hvor det er brugerne, som i højere grad træffer leverandørbeslutningen (Højlund, 2006).

Table 5: Estimerede sandsynligheder for at hovedfaktorerne effekt på konkurrenceudsættelse ikke er forskellig på tværs af sektorer, 2007-2013

	Byudvikling og miljø vs. vejbelægning	Byudvikling og miljø vs. hjemmehjælp (frit valg)	Byudvikling og miljø vs. beskæftigelse	Vejbelægning vs. hjemmehjælp (frit valg)	Vejbelægning vs. beskæftigelse	Hjemmehjælp (frit valg) vs. beskæftigelse	Alle fire sektorer
Økonomisk pres	0,205	0,000***	0,004***	0,963	0,694	0,332	0,000***
Kommunestr. (log)	0,123	0,928	0,028**	0,161	0,009***	0,002***	0,010**
Adm.prof. (pr. 10.000 indb.)	0,480	0,310	0,945	0,979	0,556	0,477	0,647
Andel venstre- orienterede mandater	0,958	0,000***	0,020**	0,211	0,216	0,741	0,002***

Note: * signifikant ved 0,10-niveau, ** signifikant ved 0,05-niveau, *** signifikant ved 0,01-niveau. Estimerede sandsynligheder (fra chi2-for-lingen) for, at sammenhængen mellem de fire hovedfaktorer og konkurrenceudsættelse ikke er statistisk forskellig på tværs af sektorer. Estimeret via seemingly unrelated estimation på baggrund af model 2-5 i tabel 4.

Konklusion

Denne artikel bygger ovenpå den eksisterende forskning i årsager til konkurrenceudsættelse ved at foreslå sektorafhængige forklaringer på konkurrenceudsættelse samt at teste hypoteserne på fire teoretisk udvalgte sektorer, hvor målingsvaliditeten er høj. Artiklen tager udgangspunkt i fire hovedfaktorer bag konkurrenceudsættelse, økonomisk pres, kommunestørrelse, administrationsprofessionelle og ideologi. Der argumenteres for, at disse fire hovedfaktorer er relateret til konkurrenceudsættelse på forskellige måder afhængig af tre modererende sektorvariable, nemlig styrken af producent- og brugerinteresser, ydelsens produktionsfunktion og den anvendte markedssform. På baggrund af disse tre variable udvikles således sektorafhængige hypoteser, der testes for byudvikling og miljø, vejbelægning, hjemmehjælp og beskæftigelse med data fra 2007 til 2013. Resultaterne bekræfter overordnet, at faktorerne bag konkurrenceudsættelse virker forskelligt på tværs af sektorerne. Økonomisk pres øger således konkurrenceudsættelsen i sektorer med relativt svage producent- og brugerinteresser, mens sammenhængen er negativ for områder med stærke producent- og brugerinteresser samt for fritvalgsordningerne. For ideologi er betydningen af partifarve virksom for sektorer, hvor privat produktion udgør et direkte alternativ til kommunal produktion. Endelig er små kommuner som forventet mere tilbøjelige til at konkurrenceudsætte opgaver med høje faste omkostninger og ustabil efterspørgsel, hvorimod effekten af administrationsprofessionelle ikke synes at være sektorafhængig.

Note

1. På vejbelægningsområdet er der tendens til, at en del kommuner vælger at udlicitere 100 pct. Som robusthedstest køres derfor en Tobit-regression med 100 som "upper limit" for vejbelægning, hvilket giver stort set identiske resultater som den valgte OLS-estimation i tabel 4.

Supplerende materiale

Supplerende materiale til artiklen findes på www.politica.dk.

Litteratur

- Bel, Germa og Xavier Fageda (2007). Why do local governments privatize public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies* 33 (4): 517-534.
- Bel, Germa og Xavier Fageda (2009). Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis. *Public Choice* 139: 105-119.
- Bel, Germa og Antonio Miralles (2003). Factors influencing the privatisation of urban solid waste collection in Spain. *Urban Studies* 40 (7): 1323-1334.

- Bhatti, Yosef, Asmus L. Olsen og Lene H. Pedersen (2009). The effects of administrative professionals on contracting out. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 22 (1): 121-137.
- Blom-Hansen, Jens, Lars C. Monkerud og Rune Sørensen (2006). Do parties matter for local revenue policies? A comparison of Denmark and Norway. *European Journal of Political Research* 45 (3): 445-465.
- Boyne, George (1998). The determinants of variations in local service contracting: Garbage in, garbage out? *Urban Affairs Review* 34: 149-162.
- Brown, Trevor og Matthew Potoski (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (4): 441-468.
- Christensen, Lasse R. (2009). *Det svære valg, et kvantitativt studium af udliciteringsforskelle i de danske kommuner*. København: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet.
- Christensen, Lasse R. og Ole H. Petersen (2010). Regulering af OPP og udlicitering i de danske kommuner. *Politica* 42 (2): 235-257.
- Christensen, Lasse R., Kurt Houlberg og Ole H. Petersen (2012). Udlicitering eller egenproduktion – Hvordan forklarer den politologiske litteratur forskelle i kommunernes brug af private leverandører i opgaveløsningen? *Tidsskriftet Politik* 15 (2): 44-55.
- Christoffersen, Henrik og Martin Paldam (2003). Markets and municipalities: A study of the behavior of the municipalities. *Public Choice* 114: 79-102.
- Ferris, James og Elizabeth Graddy (1994). Organizational choices for public service supply. *Journal of Law, Economics, & Organization* 10: 126-141.
- Foged, Søren K., Kurt Houlberg og Ole H. Petersen (2014). Kommunal forvaltning: Hvordan forklares kommunernes brug af private leverandører? I Mads Boss, Caroline H. Grøn, Simon T. Kristjansen og Sofie Rømer (red.), *Den offentlige sektor – cases fra maskinrummet*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, Jesper R., Niels Peter Mols og Anders R. Villadsen (2008). En empirisk analyse af danske kommuners make-or-buy beslutninger. *Ledelse & Erhvervsøkonomi* 4: 31-44.
- Houlberg, Kurt (1995). Kommunale stordriftsfordele – myte eller realitet? *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 76 (1): 65-88.
- Houlberg, Kurt (2012). *Udvikling i konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner i forbindelse med kommunalreformen*. København: KORA.
- Houlberg, Kurt og Poul S. Dahl (2010). Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselshjælper? *Politica* 42 (2): 163-182.
- Houlberg, Kurt og Ole H. Petersen (2012). *Indikatorer for kommunernes køb af eksterne ydelser i Danmark og Sverige*. København: AKF.

- Højlund, Holger (2006). Den frit vælgende ældre. *Dansk Sociologi* 17 (1): 41-65.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006). Underarbejdsgruppe til udvikling af indikator for konkurrenceudsættelse, 7. februar 2006: Afrapportering fra underarbejdsgruppe til udvikling af indikator for konkurrenceudsættelse (indikatorgruppen). Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- KL (2001). *Omfang og erfaringer. Udbud og udlicitering på det tekniske område*. København: KL.
- Krevi (2011). *Frit valg i ældreplejen*. Aarhus: Krevi.
- Pallesen, Thomas (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Pallesen, Thomas (2004). A political perspective on contracting out: The Politics of good times: Experience from Danish local governments. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17 (4): 573-587.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-weberian State*. New York: Oxford University Press.
- Produktivitetskommissionen (2014). *Offentlig-privat samarbejde. Analyserapport 6*. København: Produktivitetskommissionen.
- Rambøll (2012). *Kommunernes brug af andre aktører*. Aarhus: Rambøll .
- Rigsrevisionen (2013). *Beretning til Statsrevisorerne om effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats*. København: Rigsrevisionen.
- Rostgaard, Tine (2006). Constructing the care consumer: Free choice of home care for the elderly in Denmark. *European Societies* 8 (3): 443-463.
- Savas, Emanuel (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.
- Serritzlew, Søren (2005). Breaking budgets: An empirical examination of Danish municipalities. *Financial Accountability & Management* 21 (4): 413-435.
- Stata (2014). suest – Seemingly unrelated estimation. <http://www.stata.com/manuals13/rsuest.pdf> (8. december 2014).
- Stock, James H. og Mark M. Watson (2012). *Introduction to Econometrics* (3. udg.). Essex: Pearson.
- Udbudsportalen (2014). *Frit valg (ældreområdet)*. <http://www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Direktiver-love-og-regler/Frit-valg-aldreområdet/> (8. september 2014).
- Udbudsrådet (2012). *Analyse af effekterne af konkurrence på det kommunale vejområde*. Valby: Udbudsrådet.
- Udliciteringsrådet (2005). *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne*. Albertslund: Schulz Distribution.
- Williamson, Oliver (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American Journal of Sociology* 87 (3): 548-577.